Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5757**

16. Wahlperiode 20. 06. 2007

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Angelika Brunkhorst, Michael Kauch, Horst Meierhofer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/4736 –

Bodenschutzrahmenrichtlinie aktiv mitgestalten – Subsidiarität sichern, Verhältnismäßigkeit wahren

A. Problem

Die Europäische Kommission hat am 22. September 2006 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2007/35/EG (KOM (2006) 232 endg.; Ratsdok. 13388/06) vorgelegt. Durch eine Bodenschutzrahmenrichtlinie wird der Bodenschutz grundsätzlich EU-weit gestärkt und durch die Geltung eines angemessenen Bodenschutzrechts in allen EU-Staaten werden Nachteile für deutsche Unternehmen im Standortwettbewerb vermieden. Dennoch sollte die Bundesregierung aus der Sicht der Antragsteller aufgefordert werden, auf den Richtlinienvorschlag im Sinne deutscher Interessen Einfluss zu nehmen. Insbesondere soll darauf hingewirkt werden, dass sich die europäischen Vorgaben auf das notwendige Mindestmaß beschränken, dass der Grundsatz der Subsidiarität gewahrt wird und dass die in Deutschland erreichten Bodenschutzstandards erhalten bleiben.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung eines Abgeordneten der Fraktion der CDU/CSU

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 16/4736 abzulehnen.

Berlin, den 9. Mai 2007

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Petra Bierwirth
Vorsitzende

Dr. Georg Nüßlein
Berichterstatter

Detlef Müller (Chemnitz)
Berichterstatter

Angelika Brunkhorst
Berichterstatterin

Eva Bulling-Schröter
Berichterstatterin

Sylvia Kotting-Uhl
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Dr. Georg Nüßlein, Detlef Müller (Chemnitz), Angelika Brunkhorst, Eva Bulling-Schröter und Sylvia Kotting-Uhl

I.

Der Antrag auf **Drucksache 16/4736** wurde in der 88. Sitzung des Deutschen Bundestages am 22. März 2007 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen.

II.

Die Europäische Kommission hat am 22. September 2006 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz und zur Änderung der Richtlinie 2007/35/EG (KOM (2006) 232 endg.; Ratsdok. 13388/06) vorgelegt. Eine Bodenschutzrahmenrichtlinie ist grundsätzlich geeignet, den Bodenschutz EU-weit zu stärken. Es ist sinnvoll, dass in allen EU-Staaten ein angemessenes Bodenschutzrecht gilt, damit deutsche Unternehmen im Standortwettbewerb keine unbilligen Nachteile erleiden. In dem Antrag wird darauf hingewiesen, dass der Bundesrat kritisch zu dem Richtlinienvorschlag Stellung genommen hat. Es wird hervorgehoben, dass in Deutschland durch die bodenschutzrechtlichen Anforderungen und durch die Verankerung des Bodenschutzes in anderen Politikbereichen bereits ein hoher Standard im vor- und nachsorgenden Bodenschutz erreicht worden sei und in weiten Bereichen das Anliegen der Richtlinie materiell bereits erfüllt sei. Regelungen und Anforderungen auf EU-Ebene, welche über die in Deutschland vorhandenen Anforderungen und Vorleistungen des vor- und nachsorgenden Bodenschutzes hinausgehen, werden grundsätzlich nicht für erforderlich gehalten. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf weitere Kritikpunkte soll die Bundesregierung mit dem Antrag aufgefordert werden, darauf hinzuwirken, dass

– sich die europäischen Vorgaben im Sinne dieser Kritikpunkte auf das notwendige Mindestmaß beschränken;
– die Subsidiarität und der Erhalt des in Deutschland erreichten Bodenschutzstandards gewahrt bleiben;
– das Verhältnis zu anderen einschlägigen EU-Rechtsakten, wie dem Umweltschadenshaftungsrecht, dem Umweltinformationsrecht oder anderweitigen Verpflichtungen im Rahmen der „Cross Compliance“ klar abgegrenzt wird und keine widersprüchlichen Mehrfachregelungen erfolgen;
– Standards und Berichtspflichten im Verhältnis zu nationalen Rechtsetzungen so geregelt werden, dass unverhältnismäßig hohe Kosten dadurch nicht entstehen;
– ausschließlich Tätigkeiten, nicht aber Anlagentypen als potenzielle Bodengefährdungen benannt werden;
– auch bergbauliche Bodennutzungen, die mit einer Beeinträchtigung der natürlichen Bodenfunktion einhergehen, zu ermöglichen sind, wenn Rückstellungen für eine nachsorgende Wiederherstellung der Bodenfunktion gebildet werden;
– durch eine Erweiterung der Definitionen um die verwendeten Grundbegriffe (wie z. B. Erosion, Versalzung etc.) überhaupt eine Vergleichbarkeit der Rechtslage in den EU-Mitgliedstaaten erreicht wird;
– der mit der Umsetzung der Richtlinie verbundene und bei den Betroffenen entstehende bürokratische Aufwand auf das unerlässliche Maß beschränkt wird;
– sie sich auf Basis der in Deutschland gewonnenen Erfahrungen konstruktiv in den weiteren Verhandlungsprozess einbringt und den Deutschen Bundestag über den Fortgang der Beratungen zeitnah unterrichtet.

III.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/4736 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/4736 abzulehnen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/4736 abzulehnen.

IV.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat den Antrag auf Drucksache 16/4736 in seiner 34. Sitzung am 9. Mai 2007 beraten.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, bei vielen EU-Richtlinienentwürfen erscheine es fragwürdig, ob diese notwendig seien oder ob damit in Bereiche eingegriffen werde, auf denen einzelne Staaten schon sehr viel weiter seien. Eine fraktionsübergreifende Arbeitsgruppe habe einen sehr guten Entwurf zur Bodenschutzrahmenrichtlinie erarbeitet, der auch mit dem Bundesrat abgestimmt worden sei. Es seien viele Änderungswünsche aufgenommen worden. Im Emissionsrecht und im Planungsrecht gebe es schon Instrumente, die in Deutschland einen sehr hohen vorsorgenden und nachsorgenden Bodenschutz gewährleisteten. Eine gesamteuropäische Betrachtung zeige aber, dass dies längst nicht in allen EU-Ländern der Fall sei. Im europäischen Verbund sei Deutschland mitverantwortlich, dass diese Standards in allen EU-Ländern Anwendung fänden. Da die Böden sehr unterschiedlich beschaffen seien, seien Maßnahmen zur Errei-

chung guter Standards ortsabhängig. Alle Fraktionen hätten den Entwurf des Antrags begrüßt, so dass es unverständlich sei, weshalb kein fraktionsübergreifender Antrag zustande gekommen sei. Ein solcher sei gerade angesichts der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zweckdienlich gewesen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** unterstütze grundsätzlich die EU-weite Stärkung des Bodenschutzes. Soweit es wirtschaftliche Verzerrungen aufgrund eines unzureichenden Bodenrechts gebe, sei aber davon auszugehen, dass Wettbewerbsvorteile, die durch Missbrauch in diesem Bereich erzielt würden, nur kurzfristiger Art seien. Es gehe vorliegend um sehr viel Grundsätzlicheres als um die Frage des europäischen Bodenschutzes. Es gehe um die Frage der Subsidiarität. Subsidiarität bedeute, dass die EU nur dann tätig werde, wenn die Mitgliedstaaten in nationaler Eigenverantwortung dieses Thema nicht selbst zielführend für sich regeln könnten. Beim Bodenschutz gebe es keine ausschließliche Zuständigkeit der EU. Deutschland sei ein Musterbeispiel für vorbildliche nationale Regelungen zum Bodenschutz. Gerade regionale Besonderheiten ließen es geboten erscheinen, nationalen Regelungen Vorrang zu verschaffen. Nur deshalb, weil einige Länder versagten, dürfe der Bodenschutz nicht auf die nächsthöhere Ebene der EU verlagert werden. Wenn nationale Politiken in den Mitgliedstaaten der EU versagten und dies dann zu einer 84 Prozent der EU-Regelung führe, seien die nationalen Parlamente relativ schnell bedeutungslos. Rechtsetzungsakte der letzten Jahre beträfen EU-Vorlagen. Der damalige Bundespräsident Roman Herzog habe nicht ohne Grund ausgeführt, die Politik leide in besorgniserregender Weise unter einem Demokratiedefizit und einer faktischen Aufhebung der Gewaltenteilung. Mit dem Argument des Binnenmarktes könne man alles europäisch regeln. Von dem Instrument der Subsidiaritätskontrolle, das leider noch nicht institutionalisiert sei, müsse Gebrauch gemacht werden, um die Kompetenzen des Deutschen Bundestages zu wahren. Es sei jedenfalls nicht konsequent, mit dem Antrag einerseits die Verankerung gemeinsamer Grundsätze zum Bodenschutz zu fördern und andererseits die Beachtung der Subsidiarität anzumahnen.

Die **Fraktion der SPD** begrüßte die intensive Befassung des Ausschusses mit der europäischen Bodenschutzstrategie und der Bodenschutzrichtlinie. Die Fraktion der FDP habe die Vorarbeit der Fraktionen der CDU/CSU und SPD besonders gewürdigt. Leider gebe es aber unterschiedliche Ansätze zu diesem Thema. Europäische Vorgaben müssten sich auf ein Mindestmaß beschränken. Subsidiarität und damit einhergehend der Erhalt des in Deutschland erreichten Standards im Bodenschutz müssten gewahrt bleiben. EU-Standards und Berichtspflichten müssten im Verhältnis zur nationalen Rechtsetzung so geregelt werden, dass unverhältnismäßig hohe Kosten vermieden würden. Mit dem Antrag würden jedoch nicht alle Regelungen der fraktionsübergreifenden Arbeitsgruppe unverändert übernommen. Vielmehr seien Landwirtschaftsinteressen aufgenommen worden, die keine Zustimmung fänden. Die Fraktion der SPD bedauere, dass es nicht gelungen sei, im Vorfeld der Beratungen in Brüssel eine von allen Fraktionen getragene Stellungnahme zu verabschieden. Wenn die Fraktion der CDU/CSU jetzt die Verantwortung auf die Bundesregierung abzuwälzen versuche, so sei dies wenig zielführend. Der Deutsche Bundestag habe jedenfalls die Chance vertan, eine Stellungnahme abzugeben.

Die **Fraktion DIE LINKE.** hob hervor, die Böden seien in der EU nur punktuell und indirekt über EU-Rechtsakte mit anderen Grundzielen geschützt. Die Fraktion der FDP habe Recht, wenn sie an verschiedenen Stellen ihres von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD übernommenen Antrags darauf verweise, dass die Bundesrepublik Deutschland bereits mit der Verabschiedung des Bundesbodenschutzgesetzes für dieses Umweltmedium einen rechtlichen Rahmen geschaffen habe. Auch auf dem Gebiet der Altlasten gebe es bei deren Erfassung und Sanierung Fortschritte. Im Bundesbodenschutzgesetz werde jedoch das jeweilige Sanierungsziel abhängig von der jeweiligen nachfolgenden Nutzung gemacht. Dies habe wenig mit vorsorgendem Bodenschutz zu tun, denn der Boden werde nur noch als Wirtschaftsgut betrachtet und nicht in seiner Funktion als Lebensraum und Wasserspeicher begriffen. Langzeitdistanz und Summationsschäden könne nicht vorgebeugt werden. Die neue Bodenschutzstrategie könne auch für Impulse in Deutschland sorgen. Bedauerlicherweise sei sie vielfach unpräzise formuliert. Nachbesserungen seien daher erforderlich. Die Fraktion der FDP wolle den Entwurf offenbar weiter verwässern. IVU-Anlagen (IVU: Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) würden nicht grundsätzlich in das nationale Verzeichnis potenziell verunreinigter Standorte aufgenommen. Die IVU-Richtlinie sei aber gerade dazu da, industrielle Anlagen einer genaueren Prüfung zu unterziehen. Der Entwurf für die Rahmenrichtlinie schreibe zwar die Erfassung von Risikogebieten mit degradierten Böden vor, Anhang 1 enthalte Kriterien hierfür und die EU-Mitgliedstaaten würden zudem verpflichtet, Strategien zur Verbesserung des Zustands dieser Böden zu erarbeiten. Allerdings seien weder konkrete verbindliche Qualitätsziele noch bestimmte Vorgehensweisen für diese Strategiepläne vorgeschrieben. Im Gegensatz zur Fraktion der FDP begrüße die Fraktion DIE LINKE. die Pflicht zur Erstellung eines Bodenzustandsberichts im Grundstücksverkehr, damit Käufer über eventuelle Risiken und Bodenbelastungen informiert würden. Die Erstellung von nationalen Bodenberichten mache nur dann Sinn, wenn sie in Europa einheitlich erfolge. Die Vorgaben dafür in Artikel 16 seien deshalb entgegen der Auffassung der Fraktion der FDP nicht überflüssig. Analog zur Wasserrahmenrichtlinie solle die Bodenschutzrichtlinie einen guten ökologischen Zustand als Qualitätsziel festlegen. Der BUND habe dafür mögliche Kriterien aufgeführt, wie z. B. den Erhalt der biologischen Vielfalt und Grenzwerte für Schadstoffe in Böden. Ferner habe er Zielsetzungen, wann spätestens die zusätzliche Versiegelung, Verdichtung und Erosion aufzuhalten seien, aufgestellt.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stellte klar, eine gemeinsame Stellungnahme sei nicht an der Fraktion der FDP gescheitert. Der Vorwurf müsse sich vielmehr an die Reihen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD richten. Unverständlich seien die Ausführungen der Fraktion der CDU/CSU zur Subsidiarität und zum Bodenschutz. Diese beiden Themen dürften nicht gegeneinander ausgespielt werden. Der Bodenschutz sollte den Umweltpolitikern ein wichtiges Anliegen sein. Ob dieser im Wege der Subsidiarität oder mit einer EU-Richtlinie angegangen werde, sei eine Frage des Instruments. Neun EU-Mitgliedstaaten hätten Maßnahmen zum Bodenschutz ergriffen, alle anderen nicht. Deshalb sei eine Regelung auf EU-Ebene erforderlich. Um-

welt- aber auch wirtschaftspolitische Gründe sprächen für die Bodenschutzrahmenrichtlinie. Unternehmen, die sich an das Bodenschutzrecht halten müssten, dürften gegenüber Unternehmen anderer EU-Mitgliedstaaten keine Nachteile haben. Keinesfalls dürfe ein Ökodumping entstehen. Altlasten bildeten Risiken für Mensch und Umwelt und stellten wirtschaftliche Hemmnisse dar. Nach wie vor würden Flächen in Deutschland nicht saniert, weil Investoren die mit den Altlasten verbundenen Kosten scheuten. Die EU-Kommission weise zu Recht darauf hin, dass sich der Zustand der Böden europaweit verschlechtere. Die Flächenversiegelung könne bisher eingedämmt werden. Die Erosion durch Wasser betreffe 12 Prozent der Böden. 43 Prozent der Böden wiesen einen verringerten Gehalt an Humus auf und geschätzte 3,5 Mio. Hektar seien kontaminiert. Notwendig sei daher eine ambitioniertere Richtlinie. Kernaussage des Antrags der Fraktion der FDP sei, den EU-Bodenschutzstandard deutlich unter das von der EU-Kommission vorgeschlagene Niveau zu senken. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lehne dies entschieden ab.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung eines Abgeordneten der Fraktion der CDU/CSU, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 16/4736 abzulehnen.

Berlin, den 9. Mai 2007

Dr. Georg Nüßlein
Berichterstatter

Detlef Müller (Chemnitz)
Berichterstatter

Angelika Brunkhorst
Berichterstatterin

Eva Bulling-Schröter
Berichterstatterin

Sylvia Kotting-Uhl
Berichterstatterin



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333